

## Politique sociale, redistribution et intégration économique

Pierre Pestieau

Volume 72, numéro 3, septembre 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/602207ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/602207ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Pestieau, P. (1996). Politique sociale, redistribution et intégration économique. *L'Actualité économique*, 72(3), 275–289. <https://doi.org/10.7202/602207ar>

### Résumé de l'article

Il est aujourd'hui largement admis que l'intégration économique et la mobilité du travail érodent la capacité redistributive des gouvernements nationaux.

Dans cet article, je présente une synthèse critique des travaux théoriques consacrés à ce sujet et je discute quelques solutions qui ont été suggérées pour permettre aux États de redistribuer plus efficacement les revenus à l'intérieur de leurs frontières nationales, voire au sein de l'union économique à laquelle ils appartiennent.

## POLITIQUE SOCIALE, REDISTRIBUTION ET INTÉGRATION ÉCONOMIQUE\*

Pierre PESTIEAU  
*CREPP*  
*Université de Liège*

**RÉSUMÉ** – Il est aujourd'hui largement admis que l'intégration économique et la mobilité du travail érodent la capacité redistributive des gouvernements nationaux. Dans cet article, je présente une synthèse critique des travaux théoriques consacrés à ce sujet et je discute quelques solutions qui ont été suggérées pour permettre aux États de redistribuer plus efficacement les revenus à l'intérieur de leurs frontières nationales, voire au sein de l'union économique à laquelle ils appartiennent.

**ABSTRACT** – This paper surveys the theoretical literature devoted to the effect of labor mobility on social and redistributive policies for member states of an economic union. It presents the basic model which relies on a non-cooperative equilibrium, discusses some of the main qualifications that can be addressed to this model and then turns to the solutions suggested to give back to national governments their redistributive power and possibly to achieve some redistribution within the whole economic union.

### INTRODUCTION<sup>1</sup>

#### *Redistributions nationale et supranationale*

De nombreux économistes, en Europe particulièrement, s'inquiètent de l'avenir de la protection sociale et plus généralement de la viabilité de toute politique redistributive dans une union économique. L'intégration facilite la mobilité des facteurs qui du coup se localisent là où leur rendement est le plus élevé et partant, là où le régime fiscal et social leur est le plus favorable. Cette dynamique freine la capacité redistributive des gouvernements nationaux aussi longtemps qu'ils agissent sans concertation, ce qui semble être la règle.

---

\* Cette recherche a bénéficié du financement du programme HCM de l'Union européenne et du programme SSTC n° SE/12/042 de la politique scientifique belge. Je remercie Helmuth Cremer et Barbara Lipsyck pour leurs commentaires sur une version antérieure.

1. Cet article reprend une série de travaux de synthèse récents auxquels j'ai été associé : Cremer *et al.* (1995), Cremer et Pestieau (1996a), Pestieau et Vidal (1996).

La théorie du fédéralisme fiscal, qui nous vient des États-Unis, ne nous rassure pas sur ce point. Elle enseigne que face au développement de la concurrence fiscale et au risque de dumping social qui en résulte, il suffit de charger l'État central de la redistribution. Las, dans une union économique, il n'existe pas vraiment d'État central et si jamais il devait y en avoir un, il aurait un handicap informationnel à l'égard des États nationaux beaucoup plus lourd que celui dont souffre l'État fédéral vis-à-vis des gouvernements sous-nationaux.

C'est de ces deux questions que je voudrais traiter, à savoir l'effet dépressif que semble avoir la mobilité des facteurs sur la redistribution nationale et la difficulté de mener à bien une politique redistributive à l'échelon supranational. Je mettrai l'accent sur la mobilité du travail bien que la mobilité du capital et des biens donne aussi lieu à de la concurrence fiscale.

Dans ma présentation, j'oscillerai entre deux soucis : celui de fidèlement relater l'état actuel des travaux sur le sujet et celui de vous livrer mon propre point de vue. Mais tout d'abord, il y a lieu d'aborder deux questions factuelles : assiste-t-on déjà à un déclin de la redistribution et de toute façon, la politique sociale réussit-elle à lutter efficacement contre les inégalités ?

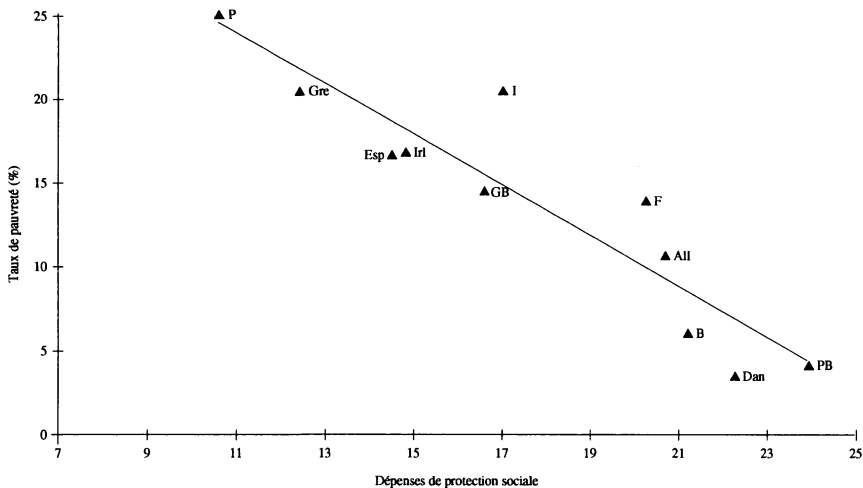
### *Dépenses sociales et redistribution*

Cette seconde question n'est pas rhétorique. Fréquemment, on entend justifier la réduction ou la suppression de telle ou telle taxe ou dépense *a priori* redistributive au nom de leur inefficacité à remplir cet objectif. Le graphique 1a présente une droite reliant taux de pauvreté et part des dépenses sociales dans le PIB d'une douzaine de pays européens. À partir de ce graphique, on serait tenté de déduire que les dépenses sociales contribuent vraiment à réduire la pauvreté. D'après le graphique 1b, elles réduiraient aussi les inégalités, mesurées par le coefficient de Gini.

Il faut cependant être prudent dans ce type d'interprétation. Il se peut en effet que ce soient les pays les plus égalitaires qui peuvent se permettre d'adopter une protection sociale généreuse. Quoi qu'il en soit, on aimerait disposer de données sur l'évolution des inégalités avant et après la redistribution sociale. De telles données font défaut. Tout au plus, peut-on citer les travaux de Williamson (1996) et de Wood (1995) qui observent l'influence négative de la mondialisation de l'économie sur la distribution des revenus. Williamson (1996) se demande d'ailleurs si le processus de mondialisation ne connaîtra pas bientôt une pause semblable à celle de l'entre-deux-guerres et ce pour les mêmes raisons : les inégalités deviennent insupportables. Tant Williamson que Wood s'intéressent aux revenus du travail avant toute redistribution.

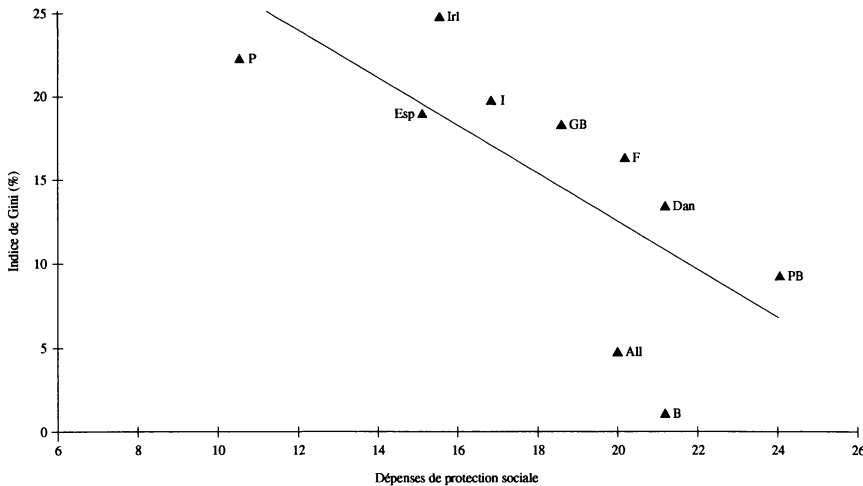
GRAPHIQUE 1A

DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE ET PAUVRETÉ



GRAPHIQUE 1B

DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE ET DISTRIBUTION DES REVENUS



### *Évolution des dépenses sociales*

Venons-en à la question de l'évolution des dépenses sociales<sup>2</sup>, représentée sur le graphique 2a. Une étude de cette évolution dans les pays appartenant à l'Union européenne ne révèle pas vraiment de déclin, tout au plus observe-t-on une certaine convergence ainsi qu'il apparaît sur le graphique 2b. Une analyse plus fine fait apparaître trois groupes de pays. Le premier, à fortes dépenses, semble connaître un certain plafonnement. Il rassemble la Belgique, les Pays-Bas, la France, le Danemark et l'Allemagne. Dans le deuxième groupe, à dépenses intermédiaires, constitué de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Irlande, on observe des évolutions plutôt contrastées. Le troisième groupe de pays se caractérise par des dépenses relativement faibles mais qui croissent rapidement dans une sorte de processus de rattrapage. Revenant à l'évolution d'ensemble, même en tenant compte de la croissance du nombre d'allocataires – chômeurs, malades, pauvres, retraités –, on ne perçoit aucun signe de déclin. Ajoutons cependant que cette politique sociale, comme d'ailleurs l'ensemble des dépenses publiques, tend à être de plus en plus financée par des prélèvements sur le travail et la consommation, c'est-à-dire de manière moins progressive que si les revenus du capital pouvaient être aussi taxés. Il est cependant difficile de quantifier correctement cette modification dans la structure des prélèvements obligatoires. Tout au plus peut-on noter qu'un nombre croissant de pays renonce à inclure les revenus du capital dans l'impôt sur les personnes physiques. Ils sont généralement soumis à une retenue à la source oscillant entre 10 et 25 % ne s'appliquant qu'aux seuls résidents<sup>3</sup>.

## 1. REDISTRIBUTION NATIONALE

### 1.1 *Modèle canonique*<sup>4</sup>

L'intégration économique implique généralement une plus grande mobilité des facteurs de production. Cette mobilité est bien sûr un facteur d'efficacité et de croissance. Elle n'est cependant pas sans incidence sur les politiques de redistribution et sur la protection sociale. Avec une mobilité accrue, certains agents économiques risquent de migrer vers les États fiscalement les plus favorables s'ils recherchent des taux d'imposition réduits et n'ont pas de préférence particulière pour un secteur public développé; d'autres seront tentés de s'installer dans des États ayant la protection sociale la plus généreuse si du fait de leur état de santé, de leur âge ou de leur revenu ils dépendent fortement de la redistribution publique.

2. Dans ces dépenses sociales, nous incluons celles qui apportent des revenus de remplacement ou de complément. Sont donc reprises les dépenses liées à la retraite, à la famille, au chômage, à l'invalidité mais pas à l'assurance-maladie.

3. Une étude récente de la Commission européenne indique qu'au cours de la période 1980-93 la fiscalité sur le travail salarié dans l'ensemble de l'Union s'est accrue de 20 % alors que pour les autres revenus, principalement ceux du capital, elle a diminué de plus de 10 %.

4. Les articles classiques sont Wildasin (1991, 1992, 1994), Wilson (1982), Epple et Romer (1991), Gordon (1983), Christiansen *et al.* (1994), Brown et Oates (1987).

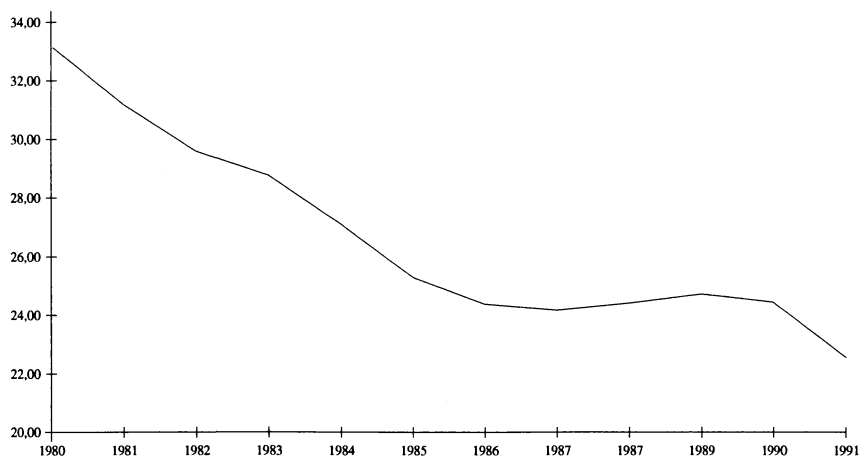
## GRAPHIQUE 2A

DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE : ÉVOLUTION DE LA MOYENNE  
UNION EUROPÉENNE



## GRAPHIQUE 2B

DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE : ÉVOLUTION DU COEFFICIENT DE VARIATION  
UNION EUROPÉENNE



Dès lors, il est à craindre que les gouvernements nationaux soient incités à réduire les taux de prélèvements obligatoires et surtout leur structure progressive, et à diminuer le niveau des services publics et des prestations sociales. Aucun gouvernement ne peut résister à cette pression qui trouve son origine dans le phénomène d'externalité fiscale qu'entraîne la mobilité des bases contributives. À titre d'illustration, je présenterai un modèle extrêmement simple où deux pays identiques se trouvent placés dans un contexte de concurrence fiscale.

Dans chaque pays  $i$ , ( $i = A, B$ ), il y a un certain nombre de propriétaires qui vivent de leurs rentes et un certain nombre de travailleurs mobiles. La production nationale dépend du capital détenu par ces propriétaires et du travail. Dans l'un et l'autre pays, en autarcie, il y a redistribution au bénéfice des travailleurs. Cette redistribution peut être fondée sur une fonction de bien-être social, sur l'altruisme des propriétaires ou sur le vote majoritaire. Faisant l'hypothèse de concurrence parfaite, on s'attend à ce que les travailleurs reçoivent un salaire égal à leur productivité marginale. Ce salaire est complété par un transfert : impôt négatif, prestation sociale, ..., peu importe.

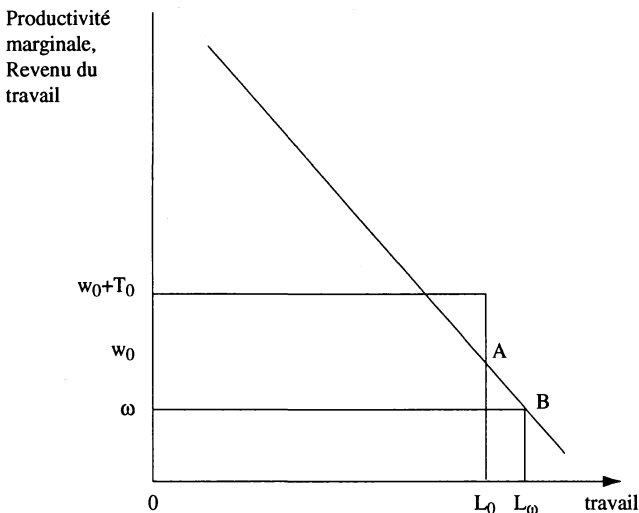
Ouvrons les frontières à la migration. Si nos deux pays font face au reste du monde qui offre aux travailleurs mobiles un revenu de réservation  $\omega$ , ils doivent renoncer à toute redistribution et offrir à leurs travailleurs, nationaux et étrangers, en cas d'immigration, un salaire égal à  $\omega$ . En revanche, si nos deux pays constituent l'ensemble du monde, ils ne seront pas amenés à une issue aussi extrême mais ils ne pourront cependant pratiquer la même redistribution qu'en autarcie. Sur les graphiques 3a et b, on peut ainsi comparer les points A, B et C qui correspondent aux situations d'autarcie, de petite économie et de concurrence à deux respectivement.

L'avantage de l'hypothèse d'homogénéité de deux pays est que nous savons qu'à l'équilibre la productivité marginale du travail sera la même et qu'il n'y aura pas de migration. Et pourtant, le niveau de transfert sera plus bas qu'en autarcie pour tenir compte de l'externalité fiscale inhérente à la mobilité « stratégique ».

Dès qu'il y a hétérogénéité entre pays, une autre source d'inefficacité apparaît, à savoir que le facteur mobile se localise là où le revenu disponible est égalisé (équilibre de migration) mais pas où la productivité marginale du travail converge. Dans ce cas, l'allocation des ressources n'est plus efficace. Cela se produit dès que les transferts sont différents d'un pays à l'autre. Cette situation correspond aux points D, E et F sur le graphique 3b. On le voit, la concurrence fiscale conduit généralement à deux types d'externalités, pécuniaire (moins de redistribution) et allocative (inefficacité productive). L'hypothèse sous-jacente à ce modèle canoïque est l'absence de coordination : dans ce jeu fiscal, chacun joue pour soi.

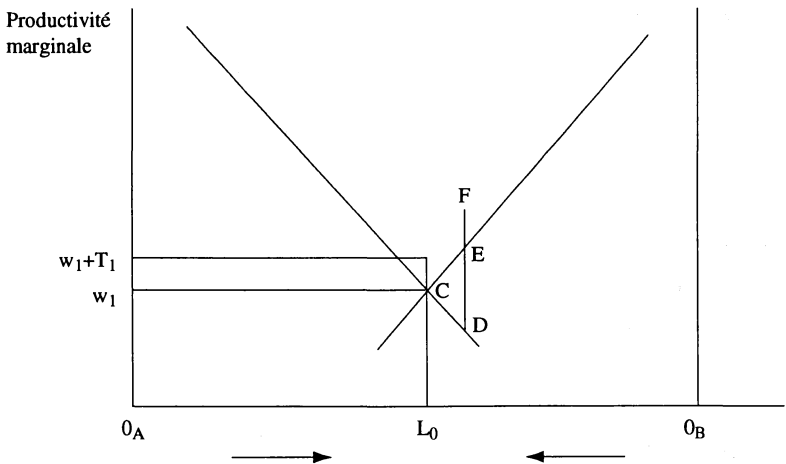
GRAPHIQUE 3A

SOLUTION EN AUTARCIE ET EN PETITE ÉCONOMIE



GRAPHIQUE 3B

SOLUTION DE LA CONCURRENCE FISCALE À DEUX



Autarcie A avec transfert  $T_0$   
Petite économie B avec transfert nul  
Équilibre de Nash symétrique C avec transfert  $T_1$   
Équilibre de Nash asymétrique D et E avec transfert FE et FD



### 1.2 *Bismarck versus Beveridge*<sup>5</sup>

Dans ce contexte d'érosion des bases contributives, il semblerait que les États dont la politique sociale est la plus généreuse ne pourront pas résister longtemps. Ils devront renoncer rapidement à une partie de leurs programmes. En revanche, les États moins enclins à la redistribution pourront être amenés pour des raisons purement stratégiques à adopter une politique plus sociale qu'ils ne le feraient en autarcie.

À cet égard, on se demande laquelle des deux logiques de politique sociale, bismarckienne ou beveridgienne, résistera le mieux à cette concurrence. On distingue en effet la logique bismarckienne qui repose sur une liaison étroite entre contributions, lesquelles sont proportionnelles aux salaires, et prestations, et la logique beveridgienne qui implique des prestations relativement uniformes, financées sur des bases fiscales. La logique bismarckienne poussée à l'extrême correspond à la logique assurantielle privée. *A priori*, elle devrait être beaucoup plus robuste que la logique beveridgienne essentiellement redistributive.

Dans les faits, les deux modèles se sont rapprochés. Le modèle bismarckien offre une protection généralisée par l'introduction de minima vitaux à caractère général. Il tend du coup à être plus coûteux que le modèle beveridgien. La question cruciale est comment les agents perçoivent leur contribution au modèle bismarckien sachant qu'une partie seulement de cette contribution leur est rétrocédée en cas de problème ou au moment de la retraite. S'ils continuent de percevoir leur participation à la protection sociale comme une prime d'assurance, alors on peut conjecturer que le modèle bismarckien résistera mieux à la concurrence fiscale que le modèle beveridgien. Si au contraire les agents perçoivent leur contribution comme un prélèvement obligatoire, il se peut que le modèle bismarckien ne soit pas viable<sup>6</sup>.

Cette question est d'une très grande importance au moment où la réforme de l'assurance-sociale est au programme de nombreux gouvernements confrontés aux difficultés liées au vieillissement, au chômage et au dérapage de l'assurance-maladie et des déficits publics.

### 1.3 *Redistribution forcée ou volontaire*

L'arbitrage entre équité et efficacité est au coeur de nombreux débats de politique économique. Cet arbitrage s'illustre généralement par l'image du gâteau dont la taille se rétrécirait d'autant plus qu'on le découpe en tranches égales. Il

5. Cremer et Pestieau (1996b). Il existe peu de travaux consacrés à la concurrence *sociale* par opposition à la concurrence *fiscale*. Voir cependant Lejour et Verbon (1994) et Leite-Monteiro *et al.* (1996).

6. Dans Cremer et Pestieau (1996b), l'assurance sociale bismarckienne semble moins bien résister à la concurrence fiscale que le schéma beveridgien. Une des raisons de ce résultat paradoxal est le mode de choix collectif que nous avons adopté, à savoir le vote majoritaire et non la maximisation du bien-être social.

atteindrait une taille maximale lorsqu'une minorité de convives en consomme la plus grande partie et sa taille minimale lorsque le partage est égalitaire.

Quels sont les facteurs qui expliquent cette progressive érosion de la masse à partager ? J'en distinguerai trois. D'abord, il y a les caractéristiques individuelles que l'autorité de tutelle en charge de la redistribution ne peut observer. Typiquement, ni la productivité, ni l'offre de travail ne sont observables ; seul le revenu l'est. Un agent très productif mais aussi friand de loisir préférera travailler moins – et donc gagner moins – s'il est soumis à des taux d'imposition très élevés. Ensuite, il y a la fraude et l'évasion fiscales qui absorbent énergie et ressources en pure perte du point de vue social. Enfin, lorsque le champ économique dépasse le champ politique, il y a naturellement une tendance à déplacer les bases imposables afin de minimiser les prélèvements.

Ces trois facteurs interdisent de réaliser une redistribution des revenus sans friction. Que cette redistribution soit la résultante d'un vote majoritaire ou d'une fonction de bien-être social, chacun essaiera de réduire la contribution qui lui est imposée ou d'accroître la prestation dont il bénéficie.

Est-ce dû à la non-observabilité de la productivité ou des revenus ou à la mobilité des facteurs ? Oui, dans une économie où l'effort de redistribution est imposé aux agents. En revanche, imaginons un monde où la redistribution est fondée sur une forme d'altruisme généralisé. Chacun tire son utilité non pas uniquement de sa consommation mais aussi de celle des autres. On pense à l'analogie familiale. Dans une famille « idéale », chacun a le souci d'aboutir à une redistribution optimale des utilités et pour cela, il n'a aucune raison de cacher quoi que ce soit. En outre, s'il est rentable qu'un membre de la famille s'expatrie, il continuera à participer (positivement ou négativement) à cette redistribution correspondant à un optimum de premier rang<sup>7</sup>.

En résumé, l'obstacle à la redistribution n'est pas uniquement la mobilité pour le cas qui nous intéresse mais aussi le caractère imposé de la politique redistributive. Comment expliquer qu'il y ait redistribution forcée ? On pense ici à la rationalité limitée (le fumeur qui demande qu'on lui interdise de fumer sur son lieu de travail et qui essaye par tous les moyens d'enfreindre ce règlement) ou au choix collectif derrière le voile d'ignorance (derrière le voile on adopte une taxation redistributive mais revenu à la réalité quotidienne, on fait tout pour éviter de payer ses impôts ou pour obtenir des prestations indues)<sup>8</sup>.

---

7. Comme m'a fait observer Robin Boadway, le modèle familial étendu à la collectivité nationale s'expose aux problèmes du passager clandestin. Du coup, pour obtenir une redistribution de premier rang, il faut non seulement des contributions volontaires mais aussi des subventions encourageant ces contributions.

8. Voir sur ce point Arrow (1963) qui introduit une dualité d'objectifs, l'un moral et l'autre individuel.

### 1.4 *Discrimination entre travailleurs nationaux et étrangers*

Quand on parle de redistribution, surtout volontaire, on a généralement à l'esprit une population de référence (les membres de la famille) à laquelle s'adresse la solidarité, voire l'altruisme. Dans le modèle canonique de Wildasin, il n'y a aucune distinction entre anciens résidents et nouveaux venus ; il n'y a d'ailleurs aucune discrimination si ce n'est celle qu'implique le coût de la mobilité. Cette approche correspond parfaitement à l'esprit du fédéralisme fiscal ; elle est d'ailleurs éthiquement recommandable. Elle ne s'applique cependant pas à la réalité de la mobilité internationale. Le processus d'ajustement et d'assimilation de travailleurs immigrés varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, l'assimilation est quasiment immédiate ; dans d'autres, le travailleur étranger le reste pour la vie. En outre, de nombreux pays pratiquent plus ou moins explicitement une forme de discrimination fiscale et sociale. Cette discrimination est surtout évidente à l'encontre des travailleurs clandestins engagés comme tels au vu et au su de tous, particulièrement dans l'agriculture et le textile.

Il est clair que si le modèle canonique est modifié pour tenir compte de ces deux aspects : assimilation progressive et discrimination latente, la redistribution limitée aux seuls citoyens à part entière redeviendra plus efficace. Mais à quel prix ? À ce propos, il est intéressant de considérer un modèle dynamique<sup>9</sup> où dans un premier temps les travailleurs étrangers ne bénéficient pas des mêmes avantages que les nationaux – ils ne votent pas et sont privés de certaines prestations sociales – mais après une certaine période, ils deviennent des citoyens à part entière. Sous ces hypothèses, deux solutions sont possibles selon que le gouvernement national anticipe ou non ce processus d'assimilation progressive. S'il a un comportement « myope », il aura tendance à accepter un taux d'immigration plus élevé que celui qui s'avérerait optimal dans le long terme.

## 2. REDISTRIBUTION SUPRANATIONALE

### 2.1 *Politiques pareto-améliorantes*

Il y a deux manières de corriger le dysfonctionnement qu'entraîne l'intégration économique dans l'allocation des ressources et dans la redistribution des revenus, selon que l'on permet ou non des paiements latéraux, en d'autres termes des transferts compensatoires. Partons d'une simple constatation : là où il y a inefficacité, il est généralement possible de trouver des politiques pareto-améliorantes, c'est-à-dire des politiques qui feraient l'unanimité de toutes les parties concernées. Il est clair, par exemple, qu'à partir d'un équilibre de Nash symétrique, chacun des deux pays accepterait une combinaison de taxes (forfaitaires) et de transferts (incitatifs) qui conduise à l'optimum de premier rang sans redistribution d'un pays à l'autre.

---

9. Michel *et al.* (1995).

Dans un équilibre asymétrique, il est vraisemblable qu'on ne puisse éviter une telle redistribution. Il se peut en effet que tout rapprochement avec l'optimalité de premier rang nécessite de fortes compensations au bénéfice du pays qui a su tirer parti de la concurrence fiscale.

Que l'on puisse décentraliser un optimum de premier rang par un choix approprié d'investissements n'est pas surprenant. Il y a deux objectifs à remplir : restaurer l'efficacité productive et permettre la redistribution intranationale. À l'optimum, il faut que la productivité marginale du travail soit la même dans les deux pays ; à l'équilibre, on a le même revenu disponible pour le facteur mobile ; il faut donc une subvention correctrice qui donne lieu à un montant de transfert identique dans les deux pays. Cette subvention correctrice est financée par une taxe forfaitaire.

Est-il possible d'arriver à une solution efficace par la coopération ? Cette question est aujourd'hui largement débattue ; elle ne se limite d'ailleurs pas à la seule concurrence fiscale. Certains ont avancé l'idée que la coopération était beaucoup plus probable en l'absence de transferts compensatoires. S'il en était ainsi, un optimum de premier rang ne serait réalisable que dans le cas symétrique. Dans le cas non symétrique, certaines améliorations paréliennes seraient certes possibles mais d'autant plus limitées que l'asymétrie est forte.

D'autres pensent au contraire qu'il y a une certaine incohérence à parler de coopération dans un contexte où la structure de base est celle d'un jeu non coopératif. C'est cependant ignorer le caractère dynamique de l'intégration économique. De nombreux États européens n'ont pas anticipé les phénomènes de concurrence fiscale et de dumping social quand ils ont signé des traités qui encourageaient la mobilité des facteurs parfois au-delà de ce que réclame l'efficacité économique.

Enfin, beaucoup pensent que la seule manière d'avancer dans la direction d'une fiscalité européenne moins sauvage est de procéder par échange de votes. En d'autres termes, tel État qui bénéficie de son statut de paradis fiscal peut être en difficulté dans son agriculture ou sa sidérurgie. C'est en l'aidant dans un de ces secteurs qu'on pourra l'amener à renoncer à encourager la fraude, voire l'évasion fiscale.

Tout ceci nous éloigne de l'enseignement du fédéralisme fiscal qui revient à confier à l'État central, en l'occurrence l'État supranational, la double tâche de redistribution inter et intranationale. En effet, l'impératif d'équité ne requiert pas seulement que chaque pays puisse redistribuer correctement ses revenus mais aussi que certaines redistributions soient opérées entre pays riches et pays pauvres. Il va de soi que pour mener à bien cette dernière politique il n'existe de toute façon pas de politique pareto-améliorante à moins de faire l'hypothèse d'utilités « empathiques ».

Quelle que soit l'entité économique qu'on a à l'esprit, l'union européenne par exemple, il n'existe pas d'État supranational qui ait la légitimité et le pouvoir des États centraux de nations fédérales. Avant que Bruxelles n'ait sur

l'Union européenne l'autorité que Washington détient sur les 50 états américains, beaucoup d'eau coulera sous les ponts de la Senne et du Potomac. Ceci ne doit pas nous empêcher cependant de nous interroger sur la possibilité d'une politique redistributive internationale. Pour deux raisons. D'abord, dans l'Union européenne, il existe déjà une certaine politique redistributive fondée d'ailleurs sur les régions autant que sur les nations. Ensuite, d'aucuns pensent qu'à terme il y aura un gouvernement supranational qui ne sera pas paralysé par la règle actuelle de l'unanimité.

## 2.2 *Redistribution et information*

Déjà dans le cadre national traditionnel, on sait qu'un des principaux freins à la redistribution est le manque d'information dont disposent les autorités fiscales sur la capacité contributive des individus. On devine que ce handicap pourrait être encore plus lourd pour un gouvernement supranational. À cela, il faut ajouter l'hypothèse qu'une population est d'autant plus disposée à la redistribution qu'elle est circonscrite à une communauté restreinte et solidaire.

Cette dernière hypothèse est souvent invoquée pour expliquer pourquoi il faut décentraliser la fonction de redistribution. Elle est aussi souvent à la base de certaines tendances séparatistes : un des arguments des nationalistes flamands, des ligues lombardes et des provinces de l'Ouest canadien n'est-il pas que « *charity begins at home* »<sup>10</sup>.

L'avantage des juridictions inférieures en matière d'information a été étudié plus rigoureusement que leurs avantages en matière d'altruisme<sup>11</sup>. À titre d'illustration, nous considérons le cas d'une union économique composée de deux types de pays se distinguant par le nombre de pauvres et de riches que chacun comprend. Pour mettre l'accent sur les problèmes soulevés par l'asymétrie d'information et non pas par la concurrence fiscale, on suppose qu'il n'y a pas de mobilité. En l'absence d'intervention supranationale, on suppose que chaque pays, pays riche (à forte proportion de riches) ou pays pauvre, adopte une politique redistributive qui mène à l'égalisation des revenus disponibles.

Introduisons un État supranational soucieux de redistribution tant inter qu'intranationale. Si un tel État disposait des instruments adéquats et possédait une information parfaite sur « qui est qui », il réaliserait aussi l'homogénéisation des revenus disponibles sur tout le territoire de l'union économique. En revanche, s'il ne possédait pas une telle information et qu'il ne pouvait observer que le montant total des transferts, l'effort redistributif de chaque pays, il est probable qu'il devrait renoncer à cet objectif d'égalisation des revenus. En effet, les pays riches ont tout intérêt à ne pas donner à cet État supranational le moindre indice qui puisse les distinguer des pays pauvres.

---

10. Pauly (1973).

11. Ralf et Wilson (1995), Cremer et Pestieau (1996c), Cremer *et al.* (1994), Bucovetsky *et al.* (1996).

L'État supranational devra baser sa politique redistributive sur ce qu'il peut observer. Il est intéressant de noter que ce n'est pas nécessairement le pays le plus riche qui consentira l'effort redistributif le plus grand ; tout dépend de la proportion de riches et de pauvres dans chaque pays. Quoi qu'il en soit la politique de second rang qui sera adoptée ne pourra être qu'un compromis entre la redistribution inter et la redistribution intranationale.

On peut parier que dans les prochaines années les concepts d'aléa moral et de sélection adverse seront de plus en plus utilisés pour mettre au point des politiques de redistribution dans une structure multijuridictionnelle. Une des difficultés analytiques sera de combiner dans un même modèle les problèmes soulevés par la concurrence fiscale et par l'asymétrie d'information. Dans cette recherche, il faudra tenir compte des possibilités de corruption et de collusion entre, par exemple, certains gouvernements régionaux et les organismes de contrôle du gouvernement central<sup>12</sup>. Des travaux en progrès<sup>13</sup> il ressort que le principe de « *no distortion at the top* » ne se vérifie pas.

## CONCLUSION

En guise de conclusion, j'aimerais anticiper certaines questions que cet article pourrait susciter. En résumé, j'ai indiqué que l'intégration économique et plus particulièrement la mobilité du travail constituaient un frein à la redistribution et que dans le contexte d'une union économique, le recours à des solutions coopératives ou à une autorité supranationale restait hypothétique.

D'aucuns pourraient se réjouir de cette pression à la baisse imposée aux gouvernements nationaux. S'ils jugent que l'État Leviathan ne cherche qu'à accroître son budget et ne se soucie pas de l'intérêt collectif, la concurrence fiscale ne peut être que bénéfique à leurs yeux<sup>14</sup>. Cet argument s'applique sans nul doute à certaines dépenses publiques mais pas à la redistribution dont nous avons vu qu'elle était relativement efficace.

J'ai mis l'accent sur la mobilité du travail alors que dans l'Union européenne, elle est relativement faible. Deux remarques sur ce point. D'abord la mobilité du capital, plus forte que celle du travail, a aussi un effet dépressif sur la redistribution des revenus<sup>15</sup>. Ensuite, ce n'est pas tant la réalité que la menace de migration qui amène les gouvernements à réduire leurs efforts redistributifs.

Qu'il s'agisse de la redistribution du travail ou du capital, on dit souvent que la menace ne vient pas des autres pays membres de l'Union mais des pays qui lui sont extérieurs. C'est l'argument qu'invoque le Luxembourg quand on lui demande de taxer ne fût-ce que modérément les revenus de l'épargne. En

---

12. Cremer *et al.* (1996).

13. Bucovetsky *et al.* (1996) et Lockwood (1996).

14. Edwards et Keen (1996).

15. Lopez *et al.* (1996).

matière de migration, l'immigration légale mais surtout illégale provient des pays de l'Est européen et du tiers-monde bien plus que d'autres pays membres.

Enfin, on peut s'interroger sur la raison pour laquelle dans une union économique il y a une tendance à faciliter la mobilité du travail alors que la mobilité du capital suffit amplement à réduire l'efficacité. Cette question est au coeur du débat qui nous occupe. Peut-on réaliser l'union économique sans une certaine intégration des populations ? Et si l'on veut réaliser cette intégration, il est essentiel de libéraliser la circulation des personnes même si la transition entre politique sociale nationale et politique sociale supranationale peut être longue. L'avenir d'une union économique, sa viabilité et sa cohésion dépendent de la manière dont cette transition, par ailleurs inévitable, est gérée.

### BIBLIOGRAPHIE

- ARROW, K. (1963), *Social Choice and Individual Values*, John Wiley, New York.
- BROWN, Ch., et W. OATES (1987), « Assistance to the Poor in a Federal System », *Journal of Public Economics*, 32, 307-330.
- BUCOVETSKY, S., M. MARCHAND, et P. PESTIEAU (1996), *Tax Competition and Revelation of Preferences for Public Expenditure*, ronéo, CORE.
- CHRISTIANSEN, V., K. HAGEN, et A. SANDMO (1994), « The Scope for Taxation and Public Expenditure in an Open Economy », *Scandinavian Journal of Economics*, 96 : 289-309.
- CREMER, H., V. FOURGEAUD, M. LEITE-MONTEIRO, M. MARCHAND, et P. PESTIEAU (1995), *Factor Mobility and Redistribution : A Survey*, CORE DP # 9566.
- CREMER, H., M. MARCHAND, et P. PESTIEAU (1996), « Interregional Redistribution through Tax Surcharge », *International Taxation and Public Finance*, 3 : 157-174.
- CREMER, H., et P. PESTIEAU (1996a), « Distributive Implications of European Integration », *European Economic Review*, 40 : 747-758.
- CREMER, H., et P. PESTIEAU (1996b), *Social Insurance and Labor Mobility*, ronéo.
- CREMER, H., et P. PESTIEAU (1996c), *Income Redistribution in an Economic Union : The Trade-Off between Inter- and Intra-National Redistribution*, ronéo.
- EDWARDS, J., et M. KEEN (1996), « Tax Competition and Leviathan », *European Economic Review*, 40 : 113-134.
- EPPLE, D., et T. ROMER (1991), « Mobility and Redistribution », *Journal of Political Economy*, 99 : 828-858.
- GOUYETTE, Cl. (1996), *Évolution des dépenses sociales dans l'Union européenne : efficacité, convergence et plafonnement*, CREPP, ronéo.
- LEITE-MONTEIRO, M., M. MARCHAND, et P. PESTIEAU (1996), *Unemployment, Redistribution and Capital Mobility*, ronéo, CORE.
- LEJOUR, A., et H. VERBON (1994), « Labour Mobility and Decision Making on Social Insurance in an Integrated Market », *Public Choice*, 79 : 161-185.

- LOCKWOOD, B. (1996), *Inter-Regional Insurance with Asymmetric Information*, ronéo.
- LOPEZ, S., M. MARCHAND, et P. PESTIEAU (1996), *A Simple Two Country Model of Redistributive Capital Income Taxation*, CORE DP # 9600.
- MICHEL, Ph., PESTIEAU, P., et J.-P. VIDAL (1995), *Labor Mobility and Redistribution with Evolving Altruism : the Small Economy Case*, CORE DP # 9559.
- PAULY, M., (1973), « Income Redistribution as a Local Public Good », *Journal of Public Economics*, 2 : 35-58.
- PESTIEAU, P., et J.-P. VIDAL, (1996), « Mobilité du travail et politiques redistributives : un exemple simple et une synthèse », *Revue d'Économie Politique*, 106 : 83-101.
- RAFF, H., et J. WILSON, (1995), *Income Redistribution and Well-Informed Regional Governments*, ronéo.
- WILDASIN, D., (1991), « Income Redistribution in a Common Labour Market », *American Economic Review*, 81 : 757-774.
- WILDASIN, D., (1992), « Relaxation of Barriers to Factor Mobility and Income Redistribution », in P. PESTIEAU, ed., *Public Finance in a World of Transition*, Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, Supplement to Public Finance, 47 : 216-230.
- WILDASIN, D. (1994), « Income Redistribution and Migration », *Canadian Journal of Economics*, 27 : 637-656.
- WILLIAMSON, J.O. (1996), *Globalization and Inequality. Then and Now : The Late 19th and Late 20th Centuries Compared*, NBER Working Paper # 5491.
- WILSON, J. (1982), « Optimal Income Taxation and Migration », *Journal of Public Economics*, 18 : 381-397.
- WOOD, A. (1995), « How Trade Hurt Unskilled Workers », *Journal of Economic Perspectives*, 9 : 57-80.